



Acerca de la dimensión histórico-política del trabajo en clave estatal. Gestión de la Fuerza de Trabajo en la ¿burocracia? provincial correntina*

Valeria Ojeda**

Resumen

Este artículo busca recuperar algunos aspectos relevantes que conforman la dimensión histórico-política del trabajo en el Estado provincial correntino. A partir de un análisis que pone en relieve las características del sistema de gestión de la fuerza de trabajo estatal, en este recorte nos enfocaremos en discutir cómo tales elementos influyen, impactan y van otorgando diversidad de sentido a la gestión de los trabajadores. Se trata de un trabajo que apunta a situar un espacio laboral cruzado por una multiplicidad de intereses, sobre el cual circulan nociones de sentido común fuertemente arraigadas tanto en la sociedad como en la misma academia. Asimismo, su valor también reside en la posibilidad de poner en un marco analítico el desarrollo de las burocracias subnacionales, con sus peculiaridades y sus sentidos "nativos", alejándonos de la acrítica aplicación de modelos teóricos prevalentes y permitiendo la apertura a nuevas categorías de análisis.

* Artículo recibido el 5 de Abril de 2016. Aceptado el 27 de Junio de 2016.

** IIGHI (CONICET-UNNE). Este artículo deriva de la tesis doctoral denominada "Configuración de intereses en la Gestión de la Fuerza de Trabajo. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes (1983-2012)", dirigida por el Dr. Julio César Neffa y co-dirigida por la Dra. María del Mar Solís Carnicer. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Fecha de defensa: Marzo de 2015-Mail: leryval@hotmail.com



Palabras clave

Estado-Corrientes-Gestión de la fuerza de trabajo.

Abstract

This article wants to recover some relevant aspects that shape the historical-political dimension of the work in the State of Corrientes. From an analysis that puts in relief the characteristics of the system of management of the state workforce, in this clipping we will focus in discussing as such elements they influence, impress and they are granting sense diversity to the management of the workpeople. It is a question of a work that points to place a labor space crossed by a multiplicity of interests, on which they circulate notions of common sense hard established so much in the society as in the same academy. Also, its value also resides in the possibility of putting in an analytical frame the development of the subnational bureaucracies, with its peculiarities and its "native" senses, moving away of the acritical application of theoretical models prevalents and allowing the opening new analysis categories.

Keywords

State-Corrientes-Management of the workforce.

Introducción

La gestión de la fuerza de trabajo, nominada no accidentalmente en las últimas décadas "gestión de los recursos humanos", conforma la parte sustantiva de las organizaciones, más allá de la naturaleza que presenten las mismas. Estas, en tanto sistemas, regulan sus necesidades, metas, información, recursos materiales y personal, a fin de arribar a los objetivos que dan sentido a su existencia. Pero esa existencia, lejos de ser fruto automático de un sistema de objetivos, responde a toda una gama de factores condicionantes, entre los que se cuentan las dimensiones histórico-políticas a



partir de las que se construyen determinados sentidos acerca del trabajo -del trabajo en general, y de "ese trabajo"- . Cuánto más si nos referimos a las organizaciones del Estado, en cualquiera de sus niveles.

En este artículo pretendemos detenernos en el análisis de los aspectos más relevantes del fenómeno, revisándolos a nivel general, y concentrarnos en aquellos que conforman la dimensión histórico-política del trabajo en el Estado provincial correntino. Partiendo de la descripción y caracterización del sistema de gestión de la fuerza de trabajo estatal, y que formó parte de un proyecto de mayor envergadura¹, en este recorte intentaremos demostrar cómo tales elementos influyen, impactan y van otorgando diversidad de sentido a la gestión de los trabajadores. Con este trabajo buscamos re-situar un espacio laboral generalmente invisibilizado, cruzado por redes de múltiples intereses. Sobre la administración pública, y sobre la gestión de sus trabajadores en particular, circulan nociones de sentido común arraigadas fuertemente en la sociedad. Sin embargo la academia tampoco escapa a este tipo de conceptualizaciones. Entendemos desde este posicionamiento, que el valor de este tipo de trabajo reside también en la posibilidad de poner en un marco analítico el desarrollo de las burocracias subnacionales, acercándonos a la construcción de modelos teóricos alternos y buscando categorías analíticas situadas, locales, que deriven de las peculiaridades y sentidos "nativos".

¿Por qué apelar a las dimensiones históricas y políticas para el análisis de las burocracias subnacionales? ¿A partir de qué categorías se las califica como tales? ¿Es burocrática la naturaleza de estas organizaciones? Estas tres preguntas constituyen el tramo inicial del trabajo, para luego sí revisar cómo la constitución de las dimensiones en análisis impacta en la configuración de la gestión de la fuerza de trabajo (GFT) y en

¹ Este artículo deriva de la tesis doctoral denominada *Configuración de intereses en la Gestión de la Fuerza de Trabajo. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes (1983-2012)*, dirigida por el Dr. Julio César Neffa y co-dirigida por la Dra. María del Mar Solís Carnicer. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Fecha de defensa: marzo de 2015.



las formas en las que estatales interpretan su realidad laboral y se reinterpretan en tanto trabajadores.

Para abordar estos interrogantes apelamos a una estrategia preeminentemente cualitativa. Así, la atención a los discursos fue privilegiada a través de entrevistas en profundidad tanto a informantes calificados como a trabajadores de la línea media de la administración central del Estado provincial correntino, específicamente de los Ministerios de Seguridad, Secretaría General de la Gobernación y de Salud. Los integrantes de la muestra fueron seleccionados en función de criterios tales como antigüedad -mayor a quince años en el empleo público-, ejercicio de direcciones o jefaturas -en la actualidad o ex responsables de área- y que tengan o hayan tenido responsabilidad de gestión de personal en el marco de otros cargos.

¿Burocracias u organizaciones burocratizadas?

Max Weber, el fundador y principal exponente de la Teoría de la Burocracia, y con él aquellos estudiosos subsidiarios de su pensamiento, se ha encargado de especificar taxativamente cuáles son las características que reúnen las organizaciones de esta naturaleza. Al hacer un ejercicio de síntesis, podemos resumir los elementos fundamentales del modelo burocrático situándolo como aquel que apunta, a partir de criterios de racionalidad, a la máxima eficiencia organizacional. Sobre ello se articulan entonces como elementos sustantivos:

- Las comunicaciones de tipo formal, en donde las mismas queden pertinentemente documentadas.
- La división sistemática del trabajo -en el sentido de atribuciones emanadas de reglamentos- y la estandarización de procedimientos.
- La necesaria impersonalidad de las relaciones.
- La jerarquía como principio de autoridad a partir de la competencia técnica y la elección de los funcionarios que formarán esa jerarquía en función de sus méritos.
- La especialización y profesionalización de los burócratas.
- La completa previsión del funcionamiento del sistema.



Sin embargo, este modelo teórico no se reduce a la descripción de una serie de características organizativas. Su esencia se instala sobre la noción de dominación: “Todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por las formas de dominación” (Weber 1993: 695). Y, en este sentido, la política y la administración de los asuntos públicos no escapan a tal influencia. De allí que, a partir de las nociones de poder y dominación, la tensión relativa entre los propósitos políticos y los objetivos administrativos se constituya en parte de la naturaleza de la relación, inescindible y, por lo tanto, característica de la misma. Y, al mismo tiempo, completamente vinculada a la naturaleza del aparato administrativo del Estado.

En este sentido, la construcción de un Estado burocrático entendido como el “conjunto de instituciones públicas capaces de responder formal y racionalmente, con base en una función pública profesional, a los grandes retos sociales y económicos” (Rodríguez Vázquez 2005: 5) fue el paradigma que marcó el sendero de los esfuerzos a nivel gubernamental y del sistema económico, a fin de trazar una administración pública eficiente y de calidad. Pero la realidad latinoamericana y argentina presenta una diversidad de aspectos que, ligados a la naturaleza política de las relaciones que dentro de la administración pública se desarrollan, otorgaron al modelo burocrático, tal como lo conocemos, una configuración característica.

Por lo tanto, encontramos aquí la primera tensión respecto a la forma de entender a las estructuras del Estado -no se trata de una vana cuestión nominativa- que corre por dos vertientes. La primera de ellas, relativa a la organización de sus funciones: procesos más o menos burocratizados, más o menos trazados sobre criterios de racionalidad. La segunda, con un alcance más profundo, que alude a los patrones de dominación sobre los cuales se asienta el aparato estatal.

Los organismos estatales y su presupuesto burocrático



La teoría de la burocracia ha sido troncal en el pensamiento administrativo del último siglo y ha marcado el desarrollo del análisis organizacional en el marco de las grandes estructuras del Estado: la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad europea en la Modernidad fue su marco empírico e interpretativo. Pero, como ocurre con los grandes postulados, las posibilidades de traslación automática al análisis de realidades diversas -tales las latinoamericanas- siempre presentan disonancias.

En el anterior título adelantábamos los principales presupuestos de la burocracia. En este empezamos a discutir la pertinencia de nominar, comprender y, por lo tanto, de operar sobre el aparato estatal correntino, o su “administración pública”, como una estructura burocratizada. ¿Existe una lógica burocrática en la forma de organizar los recursos estatales en la provincia de Corrientes? ¿Cuáles son los criterios que identificamos como reguladores/ordenadores de la gestión del aparato estatal? Contamos con una hipótesis que ordena esta presentación: las organizaciones estatales correntinas no son burocracias *strictu sensu*.

¿Cabría la posibilidad de rescatar una lógica de organización de los recursos estatales que se encuentre incluso en nociones previas a la burocracia? Nuestra anticipación de sentido nos lleva a considerar que esto podría ser válido y que esta lógica opera de manera no nominada, aunque no oculta: entiéndase al patrimonialismo como forma de relación que articula más que solo las relaciones sociales, sino que propone también una traslación de estos criterios a todas las funciones de gestión que puedan desarrollarse en las organizaciones públicas.

La evidencia teórica al respecto, especialmente en Latinoamérica, da cuenta de manera intensa del rol que tienen los patrimonialismos hacia el interior del entramado de la administración del Estado. Tanto el modelo burocrático como otros que buscaron “superarlo”² intentan minimizar el impacto de los patrimonialismos en la organización,

² En clave latina, la “Nueva Gestión Pública” (NGP) constituyó una agrupación de diferentes corrientes y modelos de gestión, algunos de corte más analítico, aunque la mayoría de tipo



considerados “desviaciones” que atentan contra la racionalidad, en el primero de los casos, y la eficiencia, para los postulados de corte empresarial.

Efectivamente, esta propensión a eliminar al patrimonialismo de las estructuras organizativas públicas confirma de manera radical la existencia de un *paradigma oculto*, en el sentido que opera de manera naturalizada, y por lo tanto no sometida a observaciones críticas. De hecho, en el documento del CLAD (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, se menciona al patrimonialismo entre los siete factores históricos-estructurales que impidieron procesos de modernización del Estado en Latinoamérica. “La tendencia patrimonialista se manifiesta en la opacidad de las decisiones públicas, en la captura de estructuras estatales por parte de oligarquías políticas (nepotismo) y en la influencia de sectores económicos sobre las decisiones gubernamentales” (Merlo Rodríguez, 2013: 13).

Lo mencionado en estos párrafos amerita entonces volver a la observación del patrimonialismo desde la perspectiva de Weber. Como categoría analítica fue él quien lo incluyó dentro de sus tipologías de dominación, a fin de describir las relaciones de poder establecidas en las sociedades de tipo pre-capitalistas tradicionales. En ellas, quien gobernaba era un “señor” que poseía “servidores”. Si se equiparara la forma de dominación tradicional a la burocrática, estos se traducirían en el “superior jerárquico y su grupo de funcionarios”. Sin embargo, la naturaleza de la relación es otra: la legitimidad en el modelo burocrático descansa en criterios de racionalidad sustentados en la legalidad del sistema, mientras que en el modelo patrimonial está orientada fundamentalmente por la tradición. La legitimidad recae en la “creencia en el carácter inquebrantable de lo que ha sido siempre de una manera determinada” (Weber 1993: 185).

prescriptivo. Carles Ramió Matas (2001:4) incluye dentro de las corrientes significativas de la NGP a la “desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.”



La característica principal del patrimonialismo es, entonces, el reparto de bienes a los miembros de un círculo. Cuando este tipo de dominación se ejerce en un marco organizacional estatal debe ser denominado “estatal-patrimonial”. No obstante, en las organizaciones no son solo bienes lo que se reparte. De hecho, tampoco es el reparto la única forma en la cual se plasma la dominación patrimonialista. Desde esta perspectiva, se deposita la fuente de legitimidad en un poder no racional que se perfecciona en algo que se otorga. Esto, además, revela una relación de intercambio. Y en la dinámica del intercambio los agentes aplican diversos conjuntos de intereses, evaluados en función de sus márgenes de maniobra, lo cual termina por afectar el proceso de toma de decisiones.

Al seguir este razonamiento, podemos considerar que en la administración pública, como organización compleja, el mismo modelo de gestión toma las características de la dominación patrimonialista. Horacio Cao (2008:27) sostiene que “muchos gobiernos locales podrían encuadrarse en lo que se denomina régimen patrimonialista, cuya característica esencial es la transformación del Estado en propiedad privada de quienes poseen los recursos de dominación política”.

Un vínculo inescindible: las dimensiones histórico-políticas y la constitución del aparato estatal.

Todo lo que vinimos desarrollando hasta ahora nos posiciona ante la necesidad de comprender cómo dialogan las variables históricas y políticas en la generación de una determinada configuración del aparato estatal correntino. En el marco de esta estructura organizativa se producirán y reproducirán las pautas relacionales entre trabajadores, los funcionarios, la ciudadanía y el mismo Estado en su rol de empleador. Buscamos, por lo tanto, atender a una gama de factores que circula incluso por fuera de lo institucional. La trama del poder político excede los circuitos formalmente establecidos y se enraíza en lo más profundo de las relaciones sociales históricamente forjadas. Las dimensiones histórica y cultural también son importantes cuando de



analizar esta trama se trata. Y en función de nuestro objeto de estudio, en el que los intereses políticos forman parte de la configuración que define la manera de gestionar el trabajo, consideramos relevante en este título revisar histórica y culturalmente el anclaje de este vínculo.

Trabajo, poder familiar y raíz histórica del poder político en Corrientes

Estas dimensiones en la relación entre el trabajo y el poder político y familiar en Corrientes pudieron favorecer la conformación de una estructura productiva segmentada y de corte muy particular: un mercado laboral segmentado, una estructura productiva concentrada en la producción primaria y un escaso desarrollo de la actividad industrial en la provincia, conjuntamente con otros elementos históricos, económicos y sociales, podrían encontrar fundamento en dos circunstancias.

La primera de ellas surge al comparar los procesos inmigratorios de las provincias colindantes. En comparación con el Chaco, Misiones o Santa Fe, Corrientes recibió una muy baja proporción de inmigrantes provenientes de Europa (Pérez Sosto, 2000). Cabe aquí señalar que las olas inmigratorias no solo aportaban un aumento en la cantidad de mano de obra, sino que, con estos trabajadores, llegaban también nuevas ideas políticas vinculadas al asociativismo, la promoción y desarrollo social y el cooperativismo.

La segunda circunstancia reside en lo que muchos investigadores llaman identidad cultural o matriz identitaria de una sociedad: aquel conjunto de construcciones, creencias y valores compartidos por una comunidad humana. Así, el conservadurismo, los lazos sociales interclase sustentados en patrones de semi-feudalismo, el caudillismo y el liderazgo paternalista son factores que permanecen sin condicionantes según la perspectiva que sostiene gran parte de la comunidad científica de la región. Es Rosana Guber quien plantea una ruptura, o por lo menos un punto de atención sobre estas nociones. La investigadora sostiene que la conjunción de estos factores -lo cultural- "no sería una 'superestructura' ni un dominio nítido de la realidad, sino una fuerza constitutiva de las formas de existencia sociales" (Guber, 2001).



A estas dos circunstancias corresponde sumarle el proceso de conformación de una clase política ligada firmemente a los círculos de poder económicos de la provincia. Los sectores agrícola-ganaderos constituyeron, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, una verdadera fuente de poder vinculada a lo territorial, y de allí provenían los principales exponentes del devenir político y social. La conjunción de estas condiciones colaboró en la construcción de un determinado tipo de trabajador, alejado del estilo fabril y/o cooperativista, para acercarlo más al modelo de peón de campo.

Por ello existe una importante relación entre la propiedad de la tierra y la *propiedad* en la política. En términos más específicos, entre la propiedad de los medios de producción y el acceso a las estructuras de poder. Al tomar en cuenta esto nos encontramos ante una estructura productiva sustentada en un modelo de producción cuasi-feudal, “ya que la estructura de tenencia de la tierra es en su mayoría latifundista y por ello su estructura social es muy polarizada” (van Raap, 2004: 181). Sumado a la baja capacidad tecnológica y las formas no capitalistas de producción, la conjunción de estos factores permitiría manejos de poder y relaciones sociales con arreglos basados en relaciones de reciprocidad, amiguismo, cercanía, paternalismo, etc.

En este sentido, Bolsi (1989: 66) sostiene que “podría haber sido entonces un proceso cultural (con todos los ingredientes de indeterminación que los caracterizan) el que se encontró en la base de la organización del sistema productivo y la subsecuente organización de la estructura social de la provincia”. La cuestión del *latifundismo*, la tenencia de la tierra como respaldo de poder y prestigio social, permaneció prevalente, principalmente en el triángulo noroeste de la provincia³. Los grandes ganaderos y terratenientes eran también los caudillos políticos y los gobernantes que administraban

³ El territorio, entonces, dibujaba un triángulo cuyos lados norte y oeste eran el río Paraná, y cuya hipotenusa se extendía, dependiendo del período, por el río Santa Lucía o el río Corrientes. En esta porción se emplaza lo que diversos autores llaman “el triángulo conservador”. Un intelectual señalaba al respecto:

“El triángulo norte es el más atrasado, feudal, con los componentes más reaccionarios de lo guaraníco... porque ese sentimiento de integración a una comunidad de los guaraníes, también legitima la dominación feudal de los patrones. Las propiedades son grandes, pero no muy productivas. A ese triángulo pertenecen las tierras de los Romero Feris, por ejemplo”. (Guber, 2001).



la cosa pública desde un pequeño aparato estatal. Esta situación, *naturalizada*⁴ en la historia de la provincia, en las últimas décadas se traduce en apellidos tales como Romero Feris, Meabe y Colombi, quienes pertenecen a estos sectores sociales. Es así como el poder territorial, que sirve de base para operar políticamente, se troca a posteriori por el poder derivado del aparato estatal. De ahí que Corrientes haya continuado aferrada a su economía agropecuaria tradicional, básicamente ganadera. Ni siquiera la agricultura alcanzó un desarrollo significativo.

En este marco histórico, "la provincia se cerró fuertemente a las inversiones, locales o extranjeras, que hubieran generado una modernización económica, cuyas consecuencias hubieran sido un cambio inevitable en la estructura de poder, fundada en el predominio de las familias tradicionales. La clase dirigente correntina actuó como si la aparición de nuevos actores económicos pudiese socavar su control del poder político" (Martínez Llano, 2001: 13).

La conjunción de factores precedentemente descripta tuvo como consecuencia que la provincia prácticamente ignorara el proceso de industrialización que, con suerte diversa, siguió el resto del país durante el siglo XX. Aquí, entonces, fue el Estado -en todos sus niveles- el encargado de atender/absorber la creciente masa laboral. No obstante, cabe destacar que esta situación no fue privativa de Corrientes: la forma en que se implementó el modelo económico agroexportador primero, y posteriormente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hizo que las producciones provinciales quedaran postergadas en el circuito de ambos modelos.

Al plantearse entonces el Estado como el principal empleador de la provincia sin intentar reconvertir la estructura productiva de la misma, las diferentes administraciones ingresaron en un círculo en donde los gobernantes solo debían lograr

⁴ Es interesante para complejizar la idea de naturalización, y abandonar perspectivas automaticistas, traer al análisis el aporte de Luis E. Blacha. El autor parte de la discusión entre clase política y élites, para desandar el camino hacia la precisión conceptual de ambos términos. Para nuestro trabajo, y siguiendo la línea argumentativa que proponemos, la cual se instala sobre la noción de poder e intereses, rescatamos a Mosca y a Bell (Blacha, 2005). Ambos autores coinciden en conceptualizar "clase política" como grupos -minorías- que ostentan una base de poder/autoridad que se ejerce, que deriva en responsabilidades, y que se establece en función de intereses y con el fin de darles continuidad a esos intereses.



que el dinero percibido -a partir de la Coparticipación Federal de Impuestos- alcance para su distribución, y los gobernados se sentían por completo ajenos a la necesidad de control de un Estado al que no sentían estar solventando en forma directa (Martínez Llano, 2001).

Como lo indica Marta Panaia (2001:19), "la lógica de la distribución de recursos se relaciona con la asimetría interjurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos". Al concentrarse en mayor cuantía la recaudación tributaria en manos de la administración nacional, los gobiernos provinciales y municipales dependen financieramente del gobierno central. La recepción de fondos coparticipables tiende a estar en relación directa con el crecimiento del empleo público. Como sostiene la mencionada autora, "lo que suele suceder es que a mayor recepción de recursos tiende a aumentar el tamaño del empleo estatal".

Debemos agregar a esta lógica de dependencia tributaria el componente político: la mayor cercanía política e ideológica con los poderes federales permitirá una asignación de recursos más eficiente. Como admite Carlos Gervasoni, "la fuerte asimetría en la distribución secundaria de los recursos federales entre las provincias argentinas no responde a criterios redistributivos claros, y se origina en parte en un factor político: reciben más las provincias más sobre-representadas en el congreso" (Gibson y Calvo, 2000; Porto y Sanguinetti, 2001, en Gervasoni, 2013: 2).

Al considerar los aspectos antes mencionados, al carecer la provincia de una estructura productiva diferenciada, con un sector privado fuerte, y en razón de la debilidad y/o ausencia de mecanismos institucionales que propendan a la diversificación de la misma, el Estado se configura, entonces, como el principal paliativo de sus propias deficiencias. En este orden de cosas se produciría una suerte de transferencia del modelo de relación semi-feudal hacia los sectores de servicio, específicamente al sector del empleo público, el cual, al configurarse como el principal mecanismo paliativo de la ingente situación de desempleo, absorbe a grandes masas de trabajadores.



Presencia, prevalencia e impacto de las dimensiones histórico-políticas en la configuración de la GFT: una revisión sobre el proceso de empleo.

Como veremos a partir de esta sección del artículo, sobre la conjunción de las variables hasta aquí analizadas se circunscriben las relaciones sociales al interior del empleo público según los estatales correntinos. Y las relaciones del trabajo, en donde el sistema de GFT constituye su expresión más operativa, conforman el núcleo de estos vínculos.

Eternamente invisibilizados tras la fantasía burocrática, los empleados públicos correntinos establecieron diversas y creativas formas de vinculación con sus espacios laborales. Y sobre una GFT lejana a criterios técnicos y profesionalizantes, son los trabajadores los que definen el día a día de la gestión. A fin de cumplimentar los objetivos de este artículo, presentamos aquí uno de los procesos que conforman la GFT. Nos centraremos en el proceso de empleo, para observar cómo las dimensiones políticas, históricas y culturales se entrecruzan en la definición de las características de esta capital función de la GFT.

Sosteníamos en el párrafo anterior que los criterios técnicos permanecen minimizados en la GFT de los ministerios analizados en nuestra investigación. Si se trata de aquel “conjunto de técnicas y procedimientos orientados a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces”, Chiavenatto (1994) no encontraría correlato empírico. Y no porque las técnicas utilizadas en el marco de la GFT de los ministerios no aporten personal, sino justamente por el contrario.

El objetivo principal del proceso de empleo es encontrar candidatos para determinados puestos. Por ello mismo, en primer lugar, los puestos deben estar determinados, situación que no se verifica en la realidad de la GFT. Las definiciones en cuanto a funciones, características del puesto, responsabilidades asociadas, etc., y consecuentemente el perfil de los trabajadores, no forman parte del ámbito de decisión/definición de las áreas de personal. Asimismo, dada la atomización de este tipo de información y la falta de cuerpos formales del tipo manuales de misiones y funciones, es imposible para las áreas de personal saber qué necesitan.



Por lo tanto, ya contamos con una primera desarticulación entre el diseño inexistente de los puestos, la *planificación* que no se rige por criterios de GFT y un proceso de empleo que no cuenta con estos parámetros para evaluar a los candidatos *potencialmente calificados y capaces*. Ahora ingresemos de lleno a las características que presenta este proceso en la administración pública de Corrientes.

Como sistema de información, el proceso de divulgación y ofrecimiento de puestos vacantes en los ministerios analizados es acotado. La ley 4067⁵ define un sistema de concursos para el ingreso y la promoción de los agentes del Estado provincial. En el capítulo V de la mencionada ley se detalla el Sistema de Concursos, quedando bajo la responsabilidad de las jurisdicciones reglamentar el procedimiento del llamado a concurso.

Al indagar entre nuestros informantes clave y entrevistados, respecto de la activación o no de este sistema de ingreso al empleo público, la gran mayoría nos indicó que este nunca se había llevado adelante. Tal información nos hizo especular respecto de la validez de las definiciones establecidas en la Ley 4067, en tanto la no reglamentación de las mismas anulaba la aplicación de este proceso de ingreso. Por ello, consultamos a juristas, legisladores y destacados profesionales del Derecho administrativo, quienes coincidían en señalar que la no reglamentación no constituye una barrera para la aplicación de una norma, siempre y cuando la misma sea clara a nivel de procedimientos.

Finalmente, encontramos dos informantes clave, ambos ex dirigentes sindicales, que nos proveyeron casos testigo a partir de los cuales interpretar lo estipulado en el Capítulo V de la Ley 4067. Pudimos corroborar que el "Régimen de Concurso para el ingreso y promoción al Servicio Civil de la Provincia" ha sido aplicado y, por lo tanto, no precisa de una reglamentación extra -más allá del procedimiento de concurso-. Este proceso de concurso fue desarrollado en tres oportunidades.

⁵ Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes. La Ley 4067, denominada Ley de Servicio Civil de la Provincia de Corrientes, fue sancionada el 7 de marzo de 1986 durante el gobierno de José Antonio Romero Feris, del Pacto Autonomista-Liberal. En ella se disponen las definiciones más básicas en cuanto al servicio civil, tales como su ámbito de aplicación, la composición de la planta de personal del Estado, la admisibilidad del ingreso, la situación de revista, derechos, deberes y prohibiciones a los agentes, el régimen de licencias y franquicias, y el escalafón, que regula la carrera administrativa de los empleados en el Estado provincial.



“El primer concurso fue en el IPS (Instituto de Previsión Social), en el cual yo participé en el jurado como representante de los trabajadores. Sí se hizo concurso, se conformó el tribunal de acuerdo a la Ley 4067 con todos los mecanismos de participación, concurso interno primero para dar la oportunidad al de la carrera, primero de la repartición, si no hay o no surge ahí se puede hacer el concurso en el resto de la administración pública. Estaba Leconte, fue en el 89 por ahí. Después se hizo un concurso en Catastro...”. (Informante clave B).

A partir de este tipo de expresiones, podemos indicar que es insostenible el argumento expresado por los encargados de personal respecto a que los concursos nunca se llevaron adelante por la falta de reglamentación de la Ley 4067. Se llevaron adelante, y sobre este precedente se verifica la viabilidad de aplicación del Capítulo V de la Ley de Servicio Civil, sin necesidad de otra reglamentación. Entonces, ¿por qué no se ha aplicado más que en tres oportunidades? Antes de responder esta pregunta, recuperemos un poco más el vínculo con el proceso de empleo que conlleva el régimen de concursos establecido en la Ley de Servicio Civil.

En el artículo 255, la ley establece la posibilidad de tres tipos de concursos:

1. Internos: se busca al candidato dentro de la unidad de organización.
2. Cerrados: cuando el anterior procedimiento no arrojó resultados, se busca entre los integrantes de la administración pública provincial (trabajadores de planta permanente).
3. Abiertos: si ninguno de los anteriores logró cubrir las vacantes, se procede a abrir la convocatoria a todos aquellos postulantes que reúnan los requisitos establecidos en el llamado.

Los artículos subsiguientes establecen algunas características relativas a la conformación del jurado y cláusulas que proveen pautas operativas y que colaboran en la claridad procedimental de la norma. Por lo tanto, podemos decir que sí existe un procedimiento que formaliza el proceso de empleo. Ahora volvemos a preguntarnos por qué se aplicó solo en tres oportunidades.



La respuesta a este interrogante se enlaza con las modalidades de gestión de los procesos de empleo dentro de la administración del Estado. Procederemos a la descripción de los mismos y, en el marco del detalle que realizaremos, podremos ir vislumbrando algunos posibles argumentos. Dejamos bien establecido que el régimen de concursos para el ingreso y promoción no es el procedimiento a través del cual ingresan los trabajadores a la administración pública en realidad. Entonces, ¿cómo ingresan? ¿Quién los recluta, los selecciona, les provee pautas para la incorporación efectiva a las labores? Qué mejor que consultar esto a los gestores de personal.

Las primeras respuestas, especialmente de aquellos que aún se encontraban en funciones, eludían el fondo de la cuestión. Indicaban que ese tipo de decisiones, las decisiones relativas al ingreso de personal, eran “disposiciones del Sr. Gobernador”⁶.

“Mirá, yo lo que te puedo decir es que directamente acá a mí me llegan los contratos elaborados, firmados, y viene la gente contratada o designada. ¿Qué se tiene en cuenta para contratarlo o designarlo a alguien? No pasa por mi área, no pasa por mí. Eso, digamos, viene ya, son disposiciones normativas del nivel superior”. (Entrevistado 2).

Recordemos que, para refrendar todo ingreso como personal del Estado en cualquiera de las modalidades establecidas por la Ley 4067, es el gobernador de la provincia quien debe firmar el decreto de designación. Por lo tanto, en última instancia el ingreso siempre será una “disposición del Sr. Gobernador”. Pero siempre habrá alguien “del nivel superior” que lo solicite.

⁶ Relevamos esta expresión en doce entrevistas. Nos pareció importante rescatarla porque en la construcción “Sr. Gobernador” se ubica una carga de responsabilidad lejana y a la vez poco posible de ser discutida. Asimismo, para quienes aún están en actividad, colabora en la construcción de un posicionamiento ficticiamente objetivo: “Esto sucede pero no es mi competencia”, cuando en realidad todos conocen cuál es la dinámica de ingresos a la administración pública provincial. Como nos indicara un encargado de personal: “¡No me preguntes eso del concurso porque... sí, tiene que ser así, pero de hecho no es así. De hecho vos sabés cómo es el ingreso a la administración pública”. (Entrevistado 1).



De esta forma, nuevamente el proceso de empleo pasa lejos de las oficinas de personal. Ni siquiera están habilitados para recibir currículums o solicitudes de postulantes, ya que los mismos se vehiculizan a través de la mesa de entradas general, y de allí se derivan a la autoridad superior de cada jurisdicción. El cumplimiento de esta formalidad encubre un procedimiento anterior, de corte informal y que consiste en el establecimiento de un contacto previo con aquellos que tienen poder de decisión para habilitar el acceso a la vacante -en el caso de que esta existiera-.

“Y hoy por hoy vienen. Presentan por mesa de entrada un currículum, una nota dirigida al ministro con su CV, pero ya vienen hablados, ese es el proceso, es la formalidad. Pero en realidad ya vienen... no hay un concurso. Te digo, yo cuando ingresé en la administración pública, sobre que me tomaron un concurso, me tuvieron a prueba seis meses como contratado (año 1976). No, desde que salió la 4067 nunca se llamó a concurso”. (Entrevistado 10).

Un entrevistado llamaba a esto “intermediación”. De allí que incluso no sea estrictamente necesario contar con una vacante dentro de la organización para lograr un ingreso: el nuevo agente puede ingresar a través de un contrato o incluso una beca. Pero esta operatoria, y si correspondiera, la misma creación de un cargo y su vacante dependerá en gran medida del nivel que posea aquel cuadro que “intermedie” para el ingreso del postulante. Es decir: existe una cadena de intermediaciones, y cuanto más bajo sea el nivel de contactos que el postulante posea, más intrincada será la misma.

Entrevistado 1: No sé si corresponde poner eso en un informe. De hecho el ingreso se determina mucho por el tema de las relaciones personales que uno pueda tener con la autoridad gobernante en el momento de gobierno.

Investigadora: ¿Cualquier persona?

Entrevistado 1 (suspira): En principio sí, sí, sí (lo dice con resignación). La intermediación es. Si es que vos no sos amiga directa del gobernador (se ríe). Si sos amiga directa del gobernador, no hay necesidad de intermediarios. Pero sí, la ley establece un concurso para el ingreso a la administración pública, como



también para la recategorización, que es la promoción en categoría. De hecho, no hay.

Entonces, lo normal y habitual es ingresar al empleo provincial a partir de una red de contactos que podrá ser más o menos efectiva en función de la cercanía que uno posea con los estamentos de decisión -cuanto más arriba mejor-. En consecuencia, a los encargados de personal solo les queda recibir a estos ingresos, sumarlos a las planillas de liquidaciones salariales y limitar su función al control de la asistencia.

La pregunta permanece aún pendiente. Y aunque no la respondiéramos taxativamente, fuimos dejando pistas acerca de cuáles son los motivos por que no se procede a la aplicación del único sistema que garantizaría criterios específicos y aplicables a nivel general para el proceso de empleo. Estamos llegando de esta forma a uno de los principales cuestionamientos de este artículo: el papel que desarrolla la configuración de intereses en la generación y mantenimiento de un núcleo de prácticas que modelizan la GFT. Prácticas que, como veremos en el próximo título, poseen raigambre e institucionalidad -informal- en la organización, y son interpretadas y reinterpretadas por los trabajadores como "normales y habituales".

Uno de nuestros informantes clave, sindicalista, sostenía que las deficiencias en cuanto a democratización de los trabajadores, más algunos conflictos con el gobernador Raúl Romero Feris, no permitieron que el sindicato AEP (Asociación de Empleados Públicos) - el que promovió los únicos tres llamados a concurso que existieron en la historia de la 4067- continuara en esa misma línea.

"Porque... los concursos además fueron promovidos por nosotros. Es decir, una vez que estaba la vacante exigíamos, eso depende fundamentalmente que haya un buen delegado en el lugar... porque sin la participación de los trabajadores en la exigencia del cumplimiento de los derechos... la tendencia es no. Es un problema de democratización". (Informante clave B).



Más allá del necesario aporte de los órganos sindicales a la transparencia de los procesos relativos al trabajo en el empleo público, esta situación supera la mera cuestión de voluntades. Son los mismos agentes del Estado, y en este caso los encargados de personal, quienes observan la generalización de estas prácticas. Pero estas no surgen espontáneamente: son ambos agentes de la relación -el Estado empleador y los empleados públicos- quienes las producen y replican. En este sentido manifiestan que “no existe la voluntad política” (Entrevistado 14), “falta decisión” (Entrevistado 11) y “nadie quiere ponerle el cascabel al gato” (Informante clave H). Con estas frases se anticipa el conocimiento generalizado respecto de las prácticas que constituyen el vapolado “proceso de empleo” a la administración del Estado. De igual forma, se reconoce un proceso disfuncional que debería ser revisado. “Nadie le va a poner el cascabel al gato si todos están enganchados, todos tienen algo. Es una cuestión de decir: hasta acá. Pero nadie tiene las bolas. Y esto va a seguir ocurriendo”. (Informante clave H).

Entre estancias y peones: la dimensión histórico-política en la reinterpretación de los trabajadores estatales.

En esta última sección revisaremos cómo estas nociones, específicamente la de poder, se articulan en el discurso de los trabajadores estatales correntinos vinculándose a apelativos a la historia, al conservadurismo como pauta basamental de las relaciones entre trabajadores y patronal, y como ello asimismo se transfiere a las pautas de organización del sistema de gestión de la fuerza de trabajo (GFT).

Consideremos lo que Weber (1993) sostiene acerca de las pautas de relación patrimonialistas y que reseñáramos en los primeros títulos del trabajo. Planteándolo solo desde una historización de la categoría, esto implicaría la descripción de relaciones de poder establecidas en sociedades de tipo pre-capitalistas. Sin embargo, lo que creemos relevante recuperar para este análisis es el sentido que cobra la legitimidad en el modelo patrimonial, en el marco de organizaciones estatales correntinas, desde el



discurso de sus actores. La legitimidad en el modelo burocrático descansa en criterios de racionalidad sustentados en la legalidad del sistema, mientras que en el modelo patrimonial está orientada fundamentalmente por la tradición. La legitimidad recae en la "creencia en el carácter inquebrantable de lo que ha sido siempre de una manera determinada" (Weber, 1993:185).

Las referencias que obtuvimos por parte de nuestros entrevistados respecto a la adquisición de cuotas de poder al interior de la GFT se relaciona de manera estrecha a este marco de interpretación. El conservadurismo, el interés de los sectores políticos por retener el poder y las condiciones macroeconómicas deprimidas operan reforzando el "paradigma de la estancia" e impregnando las relaciones sociolaborales al interior del empleo público. Un importante dirigente sindical, quien participó activamente en la producción de la Ley de Servicio Civil 4067, nos proveyó una mirada de conjunto sobre estos factores.

"Pasa por la calidad de la dirigencia política... yo soy un convencido que el conservadurismo en esta provincia es demasiado fuerte, y no es problema de un partido, sino de todos. Y en eso quiero ser claro, acá somos todos responsables. Acá no es problema de un partido político. Acá el conservadurismo en la dirigencia política y sindical está metido hasta los tuétanos en toda la estructura".
(Informante clave C)

Cuando nuestro entrevistado sitúa la debilidad del sistema de GFT -de las relaciones del trabajo en general- sobre el conservadurismo, hace alusión a aquellos grupos de poder económico y político ligados históricamente a la producción agropecuaria en Corrientes. Los antiguos -aún actuales- "dueños de la tierra" conservaron esa potestad sobre la estructura del Estado.

El *paradigma de la estancia* recupera una forma de interpretar la realidad laboral a partir de criterios pre-burocráticos, de corte tradicional patrimonialista. Nos es importante fortificar esa idea y ampliarla, resaltando que no solo repercute en las



formas nominativas (peón, patrón, estancia): la apropiación del paradigma es tal que articula las relaciones entre trabajadores y funcionarios políticos. Veámoslo de manera diferenciada y para ello recuperemos las visiones que se sostienen sobre algunos referentes políticos para luego contrastarlas con las visiones que los trabajadores integrantes de nuestra muestra cuantitativa nos expresaron al respecto.

“Todo lo que significa en principio el conservadurismo con mezcla de concepción feudal, la concepción feudal del trabajo esclavo. El capanga, el dueño de la estancia que te dice que cuando, si vos le hacés dormir en una cama al peón porque durmió cómodo, si vos le das de comer todos los días, con el estómago lleno no te rinde, rinde menos. Esa es la estructura cultural del poder, de la oligarquía, del dueño de estancia, y después la estructura mental también de aquel que fue colonizado”. (Informante clave D).

“Él te decía ‘yo fui votado, por el voto popular’. Qué decía con eso: ‘No, a mi me dieron el poder, yo hago lo que quiero’. ¿Por qué? Porque es su concepción en el campo, él es dueño del campo, de todo lo que está plantado ahí y de todo lo que camina (mantenemos un largo silencio). Dueño. dueño. ¿eh?! (se ríe). De la vida, de la muerte, él es dueño. Está más allá del concepto del servilismo. Ese es un concepto de esclavitud, de la propiedad real de las personas”. (Informante clave B).

Las expresiones no pueden pasar rápidamente. Son conceptos agudos, en donde estos trabajadores, encargados de personal, instalan la interpretación acerca del alcance, la fuente y el paradigma de poder que basamenta las decisiones de los funcionarios políticos. Asimismo, critican de manera descarnada su propio rol como integrantes de ese espacio laboral, como trabajadores -aunque no se incluyan en el discurso-. “Aquel que fue colonizado”, “servilismo” y “esclavitud” son términos que revelan de manera drástica el nivel de asimetría percibido entre trabajadores y funcionarios políticos, y consecuentemente entre las estrategias que aquellos con poder de decisión pueden llevar adelante para replicar estos conceptos.

La concepción de poder que circula en la GFT es la de un poder que no se discute, que se acepta -“y hay que agachar la cabeza y rezar mucho nomás”, Entrevistado 13-; nos remite a comprender estas nociones a partir de ese marco relacional históricamente



construido e instrumentalmente replicado por los grupos de interés que operan en sociedades como las de la provincia de Corrientes. Marcel Bursztyn (2008) recupera estos sentidos históricos en la construcción del poder y propone como un ejercicio válido en este tipo de contextos: “Comparar la realidad actual con las estructuras arcaicas de relación, más complejizadas, obviamente, pero sobre las bases que guían las relaciones entre los grupos sociales (...) atender a la fuerza de los valores simbólicos en los mecanismos de reproducción social, mucho más resistentes al cambio que la dimensión material de la sociedad...”. (s/p). Finalmente, el interés por adquirir mayores cuotas de poder y las estrategias que al efecto implementen políticos y funcionarios políticos funcionará, en gran medida, condicionada por estas circunstancias.

Casi una conclusión

Arribamos al final de este desarrollo intentando buscar respuestas a los interrogantes que nos planteamos como organizadores de la presentación. Nos resistimos a denominarlas “conclusiones” dado que consideramos este un proceso en constante redefinición. Preferimos aproximarnos a un cierre, siempre provisorio, siempre discutible.

Indagábamos acerca de la validez de denominar burocracias a las organizaciones del aparato estatal correntino. Nuestro recorrido analítico nos permite entender que en el ejercicio de nominarlas de esta forma opera una noción errónea del concepto. De la misma manera opera un sentido acrítico de las características que toma la administración estatal en tanto estructura organizacional/institucional con sus pautas de ordenamiento, regulación y relación. Por lo tanto, no podemos sostener que en Corrientes los organismos del Estado se establezcan a partir de pautas burocráticas. Sí quizás asegurar que existen ciertos procesos -reductibles a meras funciones- altamente burocratizados. Pero, en efecto, la base de legitimación de la autoridad burocrática, que descansa en el *expertise* técnico y la racionalidad como criterio por antonomasia, no encuentra lugar en las organizaciones estudiadas.

No se trata, por lo tanto, de una simple cuestión nominativa. Que se pretenda estudiar, entender y abordar problemáticas de toda índole desde este paradigma - disciplinarmente, nos convocan las temáticas laborales-, puede derivar en resultados



incorrectos. Sin embargo, más allá de las preguntas que la academia pudiera hacerse sobre las problemáticas laborales en el Estado, corresponde también sopesar el valor que esta cuestión *nominativa* pudiera tener en la producción de políticas públicas en relación al trabajo estatal -y consecuentemente en la operativización y ejecución de las mismas-. La desatención a la variedad de categorías de análisis que tipifica a la administración pública como espacio laboral podría devenir en un ejercicio de mutilación de su real dimensión, mutilándola al entenderla solo como burocracia

En este sentido, entre la multiplicidad de variables que dan forma y cariz a la administración pública correntina, las dimensiones histórico-políticas se encuentran entre las que dan origen y consistencia a la organización pública. De allí nuestra necesidad de ponerlas brevemente en observación y situarlas a partir del diálogo con una de las funciones del proceso de GFT -el proceso de empleo-. Pudimos ver en este marco que operan intereses -anclados a personas, espacios y núcleos de poder político, económico e institucional- que articulan prácticas de modelización y mantenimiento de un determinado tipo de GFT: una GFT lejana a criterios profesionalizantes, sin una racionalidad identificada, errática, pero finalmente funcional a aquellos intereses que la producen.

Finalmente, nos aproximamos a un análisis de las dimensiones histórico-políticas, pero resituadas en las interpretaciones que los trabajadores estatales hacen de su propia labor -o de su contribución a la labor pública-. La aparición en los discursos de fórmulas tales como "estancia", "peón" y, "servilismo", entre otros conceptos densos en su significado, sustancia en gran medida el contenido de las dimensiones histórico-políticas que describiéramos en la primera parte de este trabajo. Los estatales incorporan estas nociones sin mediar distancia, incorporándolas a la propia representación de su rol y casi naturalizando este sentido construido.

Bibliografía

- Blacha, L. E. (2005). ¿Élite o clase política? algunas precisiones terminológicas. Theomai núm 12, segundo semestre, 2005. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.



- Bolsi, A. (1989). La fuerza de Trabajo en la ciudad de Corrientes. 1820–1868. *Academia Nacional de Geografía. Publicación Especial*, 3, Buenos Aires.
- Bursztyn, M. (2008). O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste. Garamond. Banco do Nordeste, Rio de Janeiro/Fortaleza.
- Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. En XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Santo Domingo. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.
- Chiavenato, I. (1994). *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw Hill.
- Gervasoni, C. (2013, abril). Los Efectos de las Transferencias Federales sobre la Competitividad Electoral Subnacional: Una Estimación de la Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011). En XVI Seminario de Federalismo Fiscal. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2013/Gervasoni.pdf
- Guber, R. (2000). La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina: UNNE. Versión Digital.
- Martínez Llano, P. (2001). Corrientes: de la crisis institucional a la disolución del poder político. Trabajo de Maestría no publicado. Maestría en Ciencias de la Legislación. Universidad del Salvador. Recuperado de: <http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefigs/trcorrientes.htm>
- Merlo Rodríguez, I. (2013). Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular. Aproximaciones teóricas. En XI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político-UNR. Paraná.
- Panaia, M. (2001). Crisis fiscal, mercado de trabajo en el nordeste Argentino. En V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Recuperado de: www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/PANAIA.PDF



- Pérez Sosto, G. (2000). Relación entre sociedad civil y clase política en un contexto de crisis: El caso correntino. Un análisis cualitativo desde los discursos de los actores sociales. En Pérez Lindo, A. (comp.) *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes*. Corrientes, Argentina: UNNE. Versión Digital
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS.%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>
- Rodríguez Vásquez, J. (2005, octubre). Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Van Raap, V. (2004). Corrientes: desempleo y estrategias de subsistencia. En Panaia, M. (comp.) *Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino*. Buenos Aires: La Colmena.
- Weber, M. y Winkelmann, J. (1993). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.